

# **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

Oleh :  
**NI MADE ARI YULIARTINI GRIADHI DAN ANAK AGUNG SRI UTARI**  
( Fakultas Hukum Unud )

## **ABSTRAK**

*Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda).*

*Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 53 nya secara jelas mengatur mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Perda.*

*Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan good governance. Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara lebih jelas.*

Kata kunci : Partisipasi masyarakat , peraturan daerah , good governance.

## **ABSTRACT**

*The social participation is one of important thing that has to be considered in making the local government regulation.*

*In. Articiel 53 of Act No. 10. 2004, about Making Governemen Regulation, the social partisipation has been clearly regulated in -making governement regulation including local governement regulation*

*Social participation is one mode of political participation of the society in order to create good governance. So the Implementation of social participation in making governement regulation including local governement regulation has to be regulated more clearly.*

**Key words : society participation, local government regulation, good governance**

## **I. PENDAHULUAN**

Partisipasi masyarakat dalam UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur pada Bab X pasal 53 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Penjelasan Pasal 53 itu menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tim Redaksi Fokus Media (A), 2004: 23 & 45). Senada dengan hal tersebut, dalam pasal 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau

tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Penjelasan Pasal 139 (1) tersebut menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD (Tim Redaksi Fokus Media (B), 2004: 101 & 215).

Dari bunyi pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004 dan pasal 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, serta Penjelasannya dapat diketahui bahwa:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda;
2. Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis; dan

3. Hak masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut. Dari penjelasan pasal-pasal diatas dapat diketahui bahwa kewajiban tersebut ada pada DPRD. Hal ini terindikasikan dari penjelasan bahwa "hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD". Berdasarkan penjelasan tersebut, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda hanya pada tahap penyiapan dan pembahasan rancangan Perda di DPRD. Sedangkan dapat diketahui bahwa tahap penyiapan rancangan Perda tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Oleh karena, penyiapan rancangan Perda dapat juga dilakukan oleh Kepala Daerah, lebih-lebih rancangan Perda tentang APBD hanya berasal dari Kepala Daerah. Sehingga masih memerlukan kejelasan mengenai kewajiban untuk memenuhi hak masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan Perda, baik pada tahap penyiapan maupun pembahasan.

Berdasarkan uraian diatas dapat ditarik beberapa permasalahan yaitu :

1. Bagaimanakah hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam hal pembentukan suatu Perda ?
2. Bagaimanakah pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu perda ?

## II. PEMBAHASAN

### 1. Hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu Perda.

Philipus M. Hadjon ( 1997: 4-5 ) mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan, baik "openheid" maupun "openbaarheid" sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan

yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon ( 1997: 7-8 ) bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul "Beginselen van de democratische rechtsstaat" bahwa (Philipus M. Hadjon, 1997 : 2) :

1. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
2. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
3. setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
4. badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "(mede) beslissing-recht" (hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas;
5. asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
6. dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg dan Sri Soemantri Mertosoewignjo. Menurut S.W. Couwenberg, lima asas demokratis yang melandasi rechtsstaat, dua diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik (openbaarheidsbeginsel), yang lainnya adalah: asas hak-hak politik, asas mayoritas, dan asas perwakilan (Philipus M. Hadjon, 1987: 76). Senada dengan itu, Sri Soemantri M. ( 1992: 29 ) mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka (openbaarheid van bestuur) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya

mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.

Tampak jelas bahwa dalam paham demokrasi terdapat asas keterbukaan, yang berkaitan dengan asas partisipasi masyarakat, sebagaimana pula dikemukakan oleh Franz Magnis-Suseno ( 1987: 289-293 ), bahwa paham demokrasi atau kedaulatan rakyat mengandung makna, pemerintahan negara tetap di bawah kontrol masyarakat. Kontrol ini melalui dua sarana: secara langsung melalui pemilihan para wakil rakyat dan secara tidak langsung melalui keterbukaan (*publicity*) pengambilan keputusan. Pertama, pemilihan wakil rakyat berkonsekuensi pada adanya pertanggungjawaban. Karena, jika partai-partai mau terpilih kembali dalam pemilihan berikut, mereka tidak dapat begitu saja mempermainkan kepercayaan para pendukung mereka, sehingga harus mempertanggungjawabkannya. Kedua, keterbukaan pengambilan keputusan merupakan suatu keharusan. Karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukannya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Partisipasi masyarakat itu semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun UNDP. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif (Hetifah Sj Sumarto, 2003: 3).

Senada dengan pengertian tersebut, Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere ( 2001: 8 ) memaknai partisipasi sebagai berikut: bahwa pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan *the stakeholders* (pihak yang mempunyai kepentingan)-memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan

pemerintahan. Pengertian partisipasi tersebut tidak jauh berbeda dengan pengertian partisipasi politik yang diberikan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, yaitu bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah ( Mariam Budiardjo, 1981: 2 ).

Pengertian partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara terlibat dalam proses pengambilan keputusan, dalam kepustakaan kebijakan publik di Belanda disebut *inspraak* atau partisipasi politik langsung (H.H.F.M Demen dan J.J.A. Thomassen, 1983: 229-262, 245-249). Ciri terpenting dari partisipasi politik langsung adalah tidak melalui proses perwakilan, melainkan warga negara berhubungan langsung dengan para pengambil keputusan. Dikaitkan dengan pendapat Herbert McClosky, bahwa partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan publik ( Miriam Budiardjo, 1981: 1). Sehingga jelas, partisipasi politik langsung merupakan salah satu bentuk partisipasi politik dan bentuk lainnya dapat disebut sebagai partisipasi politik tidak langsung.

Dari penjelasan tersebut diatas jelas menunjukkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk Perda, terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Perda, yakni memberi masukan secara lisan atau tertulis dalam persiapan maupun pembahasan rancangan Perda.

Menurut Sad Dian Utomo (2003: 267-272), manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda adalah :

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.

4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Sesuai dengan ide negara hukum, maka partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda mesti diatur secara jelas dalam suatu aturan hukum tertentu. Sendi utama negara hukum, menurut Bagir Manan (2003: 245) adalah hukum merupakan sumber tertinggi (supremasi hukum) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat atau antar-anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya. Hukum mempunyai dua pengertian, yakni hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Bapak Pembentuk Negara Indonesia, mengakui adanya hukum tidak tertulis, sebagaimana pernah dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 : “Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis” (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2004: 11).

Berkenaan dengan negara hukum, Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih (1980: 29) mengemukakan, bahwa legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya sebagai ciri negara hukum adalah setiap tindakan baik dari pihak penguasa maupun dari pihak rakyat harus dibenarkan secara hukum (Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1980: 29). Mengenai asas legalitas, Jimly Asshiddiqie (2005: 155) berpendapat, bahwa dalam setiap Negara Hukum diisyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (due process of law), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis (Jimly Asshiddiqie, 2005: 155).

Dari pendapat-pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa setiap tindakan penyelenggara negara maupun warga negara harus berdasarkan aturan hukum, baik aturan hukum yang tertulis maupun yang aturan hukum yang tidak tertulis. Yang dimaksud aturan hukum tertulis di sini adalah peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan aturan hukum yang tidak tertulis di sini adalah dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni asas-asas pembentukan

peraturan perundang-undangan yang baik, yang kemudian dituangkan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004.

Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tidak saja cukup diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun pengaturannya tersebut haruslah dilakukan secara jelas.

## **2. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembuatan suatu Perda**

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan perda antara lain: dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Maria Farida Indrati S.(2007: 262-265) berpendapat bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang “rentan” terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini UU dan Perda), hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena UUD dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila suatu Perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran Pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu Perda.

## **III. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa :

1. Hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda adalah dapat :
    - a. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu good governance.
    - b. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
    - c. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
    - d. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.
  2. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu Perda dapat dilakukan dengan :
    - a. Memberikan masukan-masukan atau pendapat-pendapat dalam Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang sejenis.
    - b. Memberikan masukan-masukan kepada anggota DPRD pada saat melakukan kunjungan kerja.
    - c. Mengikuti seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindaklanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah.
- 2. Saran-saran**
- Dalam tulisan ini dapat diberikan saran-saran sebagai berikut
1. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat hendaknya diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan.
  2. Partisipasi masyarakat hendaknya benar-benar diperhatikan oleh DPRD dalam pembentukan suatu Perda.

#### DAFTAR PUSTAKA

Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat*

*Yang Demokratis*, Jakarta : Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Bagir Manan, H., 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH UII Press.

Daemen, H.H.F.M. dan J.J.A. Thomassen, 1983, "Jarak Antara Warga dan Pemerintah" dalam A. Hoogerwerf, ed., *Ilmu Pemerintahan, terjemahan*, Jakarta : Penerbit Erlangga.

Fanz Magnis-Suseno, 1987, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta : PT Gramedia.

Hetifah Sj Sumarto, 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Kusnardi, Moh.dan Bintang R. Saragih, 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta : Penerbit PT Gramedia.

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Penerbit Konstitusi Press.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ed., 2004, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI.

Maria Farida Indrati s., 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta.

Miriam Budiardjo, ed., 1981, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta : PT Gramedia.

Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya : PT Bina Ilmu.

....., 1997, "Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis", *Pidato*, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya.

Sad Dian Utomo, 2003, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan", dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, Otonomi Daerah: *Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta : Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa.

Sri Soemantri M., 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni.